

INTRODUCTION

Les socialistes européens demandent un cadre juridique européen pour les services publics

L'accès à des services publics de haute qualité est une question politique-clé. Des écoles et des hôpitaux corrects, de l'eau saine, des transports et des énergies sûrs et fiables, par exemple, figurent dans la plupart des définitions d'une bonne qualité de vie. Maintenant, le groupe PSE au Parlement européen demande des actions visant à préserver et à améliorer les services publics dans toute l'Union européenne.

L'importance des services publics

Les services publics sont non seulement un élément essentiel dans la qualité de vie des différents citoyens. Ils ont un rôle-clé à jouer dans le cheval de bataille de l'UE, la stratégie de Lisbonne, qui vise à se baser sur les valeurs sûres du modèle social et économique de l'Europe pour créer l'économie la plus dynamique, cohésive et durable du monde. De bons services publics peuvent aider à surmonter la stagnation économique, l'exclusion sociale et l'isolement ; à renforcer la cohésion sociale et territoriale ; et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'Europe et sa compétitivité extérieure.

Des services publics de haute qualité - ouverts et transparents, avec l'égalité d'accès pour tous - sont donc des éléments essentiels dans le modèle européen de société. Les forces du marché ne peuvent pas, à elles seules, garantir les services publics dont nous avons besoin. C'est pourquoi les pouvoirs publics sont à tous les niveaux profondément impliqués dans la prestation, la réglementation, l'organisation ou - à différents degrés - le financement ou le soutien de ces services. Il n'appartient pas à l'UE d'interférer dans la prestation de ces services - à la place, nous devons insister pour que l'UE crée un cadre juridique qui permette aux pouvoirs publics à tous niveaux de réaliser leur travail de protection de l'intérêt public dans la prestation de ces services. Et l'UE a également un rôle à jouer dans la garantie de normes appropriées dans toute l'Union européenne, conférant à de bons services publics une expression tangible de citoyenneté européenne.

Différentes traditions nationales

Dans l'ensemble de l'Europe, de bons services publics sont considérés comme un élément essentiel dans une société civilisée. Mais les traditions nationales - ce qui est fourni, comment et par qui - varient considérablement, créant des malentendus et de la confusion au niveau de la signification exacte des services publics et même une réticence à essayer d'élaborer des critères et orientations européens communs.

Les autorités nationales, régionales et locales sont attachées à leur autonomie pour définir, à leur propre manière, leurs politiques pour leurs citoyens. Mais dans la pratique elles sont souvent confrontées à l'interférence de la Commission européenne ou de la Cour de justice européenne, qui évaluent leurs activités dans la perspective des règles du marché intérieur de l'UE - par exemple, en considérant les subventions croisées contraires aux règles relatives aux aides d'État ; en imposant des obligations onéreuses aux marchés publics ; ou en traitant certaines des obligations de services publics comme des obstacles au Marché unique européen.

Cette expérience a montré que nous n'avons ni les garanties efficaces pour l'autonomie locale, ni la sécurité juridique, dont les prestataires de services publics, les pouvoirs publics, les entreprises

privées et les utilisateurs privés ont besoin. Ce sont les problèmes cruciaux qu'une directive-cadre européenne doit aborder.

En quoi consistent les services publics ? S'attaquer à la loi et au jargon

Différentes personnes définissent différentes choses par "services publics". Certaines personnes pensent que les services publics sont fournis ou financés par le secteur public. Pour d'autres, le critère-clé est qu'ils soient fournis "dans l'intérêt public"... et dans ce débat complexe, beaucoup d'autres définitions ont été proposées.

Dans la proposition du groupe PSE de cadre juridique, nous parlons de "**services d'intérêt général**" (en abrégé, SIG), parce que nous sommes préoccupés par les services suscitant un intérêt public accru pour leurs disponibilité, qualité et accessibilité, indépendamment du fait qu'ils soient une propriété publique ou non. Et en conformité avec l'article 16 du traité de l'UE, nous parlons également de "**services d'intérêt économique général**" (SIEG) - qui sont le plus susceptibles d'être touchés par les règles du marché intérieur de l'Europe.

L'idée qui se cache derrière l'article 16 est de différencier les services qui pourraient sensiblement toucher la mise en œuvre du Marché unique - parce qu'ils sont de nature économique - des services non-économiques qui, eux, ne l'affectent pas. Les services non-économiques, incluant par exemple la police et l'administration de la justice, sont considérés comme sujets entièrement du ressort des gouvernements nationaux et locaux, pour lesquels l'UE ne dispose d'aucune compétence. Malheureusement, la législation actuelle de l'UE ne donne aucune indication détaillée sur la manière de distinguer les services d'intérêt économique général des services d'intérêt général et des autres services – ce qui se traduit, dans les différents cas, par une incertitude au niveau de l'application et de l'envergure des règles de l'UE sur le Marché unique.

Le but d'une directive-cadre de l'UE doit être de clarifier la situation, afin de **préserver les compétences de l'autorité publique, le principe de subsidiarité et l'autonomie locale**, en définissant les relations entre - d'une part - les règles du marché unique et - de l'autre - la poursuite des objectifs d'intérêt public dans la prestation des services d'intérêt général qui ont une dimension économique significative et pourraient toucher la mise en œuvre du Marché unique. Selon l'interprétation du traité, ces derniers seront qualifiés de services d'intérêt économique général.

Confusion et incertitude dans les lois actuelles

Bien que le traité constitutionnel proposé, une fois ratifié, fournirait des garanties constitutionnelles pour les services d'intérêt général, la législation détaillée - accumulée sur beaucoup d'années - laisse une grande incertitude dans la pratique, parce que le traité n'expose que les principes les plus généraux régissant les services publics¹, tandis qu'un ensemble de législations européennes existe, qui interprète et met en œuvre les dispositions du Marché unique.

Le niveau de couverture des services d'intérêt général ou d'intérêt économique général n'est pas clair - par exemple - relèvent-ils du droit de la concurrence, de la législation du Marché unique ou des règles conçues pour réglementer les subventions ou pour ouvrir les marchés publics. La loi évolue en fonction des changements de position - souvent imprévisibles - de la Commission ou

¹Largement, que l'UE et les États membres doivent assurer les conditions dans lesquelles les opérateurs des dénommés "services d'intérêt économique général" (voir la prochaine section) peuvent réaliser les objectifs de services publics qui leur sont assignés.

des jugements de la Cour européenne Et la libéralisation de différents réseaux de services publics au fil des années - tels que les télécommunications, la poste, l'énergie et le rail - a, chaque fois, été basée sur différentes règles, ajoutant encore à la complexité et à l'incertitude juridiques.

Sans un cadre juridique clair, le financement et la gestion des services publics en Europe dépendent du développement imprévisible de la jurisprudence et de l'interprétation juridique. Les récents Livres blanc et vert de la Commission sur les services d'intérêt général, et la Communication sur les services sociaux d'intérêt général², ont déçu ceux qui espéraient une base juridique nouvelle et plus sûre pour les services publics : les documents de la Commission ne font allusion à aucun contenu éventuel de cadre juridique européen pour les services publics.

Notre appel à l'action : une base juridique sûre pour les services publics d'Europe

Pour préserver les services d'intérêt général et mettre un terme à l'incertitude juridique, l'Europe a besoin - sans tarder, et parallèlement aux travaux actuels sur la directive "Services" plus générale - d'un cadre juridique global de l'UE pour les services publics, complémentaire aux dispositions sectorielles et nationales existantes, et basé sur une prise de décision commune avec le Parlement européen.

Le nouveau cadre juridique doit :

- clairement délimiter les responsabilités des Etats membres d'une part et de l'Union européenne d'autre part ;
- introduire des critères distinguant les services à caractère "commercial" de ceux non commerciaux, les uns et les autres étant régis par des dispositions légales distinctes ;
- maintenir en l'état la souveraineté des autorités locales dans la conception et la gestion des services publics dont elles ont la charge ;
- garantir le droit des citoyens à un approvisionnement local de sorte que leurs besoins, attentes et problèmes soient traités rapidement et directement et protéger les droits des consommateurs et les droits civils ;
- respecter la nécessité d'une législation sectorielle spécifique à certains services et établir un lien précis entre ce type de législation et la directive sur les services actuellement en discussion au Parlement ;
- obéir aux principes de transparence, d'ouverture et de solidarité ; assurer une qualité élevée de service, l'universalité, un accès égal ; un partenariat avec la société civile ; une participation de la main d'œuvre ; et une place au "troisième" secteur ;
- définir les principes gouvernant le financement des services d'intérêt général.

La définition, la formulation, l'organisation et le financement réels des services d'intérêt général, économiques ou non, doivent rester une attribution des États membres et de leurs autorités régionales et locales. Sous réserve de remplir les normes et critères-clés exposés ci-dessus, le groupe PSE envisage la plus grande variété de solutions pour la prestation de services au niveau local, répondant aux besoins locaux.

Sortir de l'impasse – un projet de directive-cadre

² COM (2003) 270, COM (2004) 374, COM (2006) 177.

Malgré les appels répétés du Parlement européen et du Conseil européen de Barcelone de 2002, la Commission n'a pas élaboré de propositions législatives pour les services d'intérêt général et d'intérêt économique général. Elle les a bloquées à plusieurs reprises, affirmant que le sujet était tout simplement trop compliqué, qu'une directive ne pouvait pas aborder les nombreux problèmes tout en tenant compte des traditions nationales énormément différentes dans ce secteur. La vérité est que la Commission actuelle est l'esclave d'un ordre du jour néolibéral restreint : sa difficulté avec les services d'intérêt général est qu'elle n'a aucun intérêt à ce qu'une législation fixe des limites aux fluctuations des marchés. Les services publics ne sont pas sa priorité.

Il est temps de donner le change à la Commission. Pour répondre à sa prétendue explication selon laquelle "cela n'est pas réalisable", le groupe PSE l'a fait. En septembre dernier, le groupe PSE a désigné un groupe d'experts juridiques indépendants³ pour rédiger une directive-cadre européenne sur les services publics. Nous avons également invité un large éventail d'organisations représentant les prestataires de services, les pouvoirs publics et les utilisateurs de services pour contribuer aux travaux du groupe⁴. Le groupe d'experts s'est réuni trois fois, avec les organisations participantes, et en février 2006 a présenté les grandes lignes d'une directive-cadre, pour en débattre lors d'un séminaire public organisé par le groupe PSE.

Le groupe, à l'aide de la compétence juridique externe, a alors finalisé le projet de directive-cadre, qui est maintenant présenté dans ce document.

Notre projet vise à tenir compte des intérêts de tous : pouvoirs publics, prestataires de services publics, entreprises privées et citoyens. Il est neutre, qu'il s'agisse de grands secteurs ou de petits ; neutre entre les différents secteurs ; sur la prestation privée ou interne de services ; ou sur les différents choix nationaux ou locaux quant au type et à la qualité des services proposés. Il fournit simplement un ensemble de "règles du jeu" dans lequel les autorités nationales, régionales et locales opèrent sans interférence excessive de Bruxelles. En même temps, il fournit des garanties contre l'abus de ces compétences nationales et locales à des fins protectionnistes.

Parlements - pouvoirs publics - prestataires de services - citoyens : construisons une coalition inébranlable pour le changement

Le groupe de PSE fera campagne, sur deux voies parallèles, pour un cadre juridique européen clair pour les services publics :

Au sein du Parlement européen, un membre du groupe PSE, Bernhard RAPKAY, est rapporteur sur le rapport du Parlement sur les services publics, que le PE devrait adopter en juillet ou septembre 2006. Le rapport Rapkay fournira l'opportunité de rassembler un soutien au sein du Parlement.

³Le groupe comprenait: Professeur Stéphane Rodrigues - Professeur d' Université Paris I et avocat à Lallemand&Legros, Jean-François Auby - conseiller juridique pour les services publics locaux (France), Jens Lattmann - conseiller juridique pour l'organisation allemande du gouvernement local (Allemagne), Per Klok - conseiller international supérieur pour la confédération danoise des syndicats (Danemark), Professeur Giuseppe Pericu, juriste, maire de Gênes (Italie)

⁴Commission européenne, Comité économique et social européen, Comité des régions, Fédération syndicale européenne des Services publics (FSESP), Centre Européen des Entreprises à participation publique et des Entreprises d'intérêt économique général (CEEP), Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général (CELSIG), Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC)

Parallèlement au rapport Rapkay, le groupe se servira du projet de proposition législative joint en annexe, pour augmenter encore la pression sur la Commission et le Conseil, et pour mobiliser une plus large coalition de soutien parmi les parties concernées.

La Commission a promis de donner sa réponse au rapport Rapkay avant fin 2006 : ce qui nous donne juste quelques mois pour organiser une campagne forte de manière à ce que sa réponse soit de présenter une proposition législative satisfaisante.

Les objectifs que nous avons exposés ci-dessus - sécurité juridique, autonomie locale, droits améliorés pour les citoyens et les utilisateurs des services publics - sont largement partagés, dans l'ensemble de l'Europe, par ceux qui ont un intérêt pour de bons services publics. Dans nos contacts et discussions au cours d'une année d'activité intense, nous avons eu maintes et maintes fois la preuve qu'il existe un besoin urgent d'action visant à clarifier la loi. La publication de ce projet de directive est une première étape importante dans la construction d'une campagne déterminée pour le changement, unissant les utilisateurs, fournisseurs, pouvoirs publics et représentants élus à tous niveaux.

Le groupe PSE invitera finalement la Commission à faire le travail que le Parlement européen et le Conseil européen lui ont demandé de faire, en présentant formellement des propositions législatives au Parlement et au Conseil. Notre prochaine tâche est de démontrer l'ampleur du soutien existant pour cette action. Nous inviterons le Conseil à démontrer sa promptitude à conclure l'accord sur un cadre juridique européen efficace pour les services publics.

Le groupe PSE fait parvenir des exemplaires de ce document aux organisations avec lesquelles nous avons travaillé jusqu'ici - et, en outre, à toutes les autres parties importantes concernées, aux autres groupes politiques au Parlement européen et aux gouvernements nationaux et Parlements des États membres. Le groupe PSE considère que le projet de proposition législative constitue la base d'un plus large débat. Nous apprécierions tous commentaires et contributions. Dans les mois à venir, nous engagerons des contacts directs et bilatéraux avec les parlementaires nationaux et les organisations intéressées, y compris l'organisation, en automne 2006, d'une table ronde pour tous ceux désireux d'accélérer un cadre juridique européen pour les services publics. Nous sommes prêts à écouter les commentaires de toutes parts ; à collaborer avec d'autres - s'ils le souhaitent - sur production d'un texte commun révisé; et à nous mettre d'accord sur la façon dont nous pouvons tous collaborer pour intensifier la pression sur la Commission européenne pour qu'elle présente finalement des propositions législatives et sur le Conseil des ministres pour qu'il travaille avec le Parlement sur un cadre juridique répondant à nos objectifs communs.

Nous avons tous attendu assez longtemps. Il est temps pour la Commission et le Conseil de tenir leurs promesses.

Groupe PSE au Parlement européen
Bruxelles,
Mai 2006